ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA · LUBLIN
POLSKA · ПОЛЬША · POLAND
Vol. XXII, 19 Sectio G 1975

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Krzysztof FILIPIAK

Wybrane zagadnienia teorii kontroli

Избранные вопросы теории контроля

Selected Problems of the Theory of Control

Kontrolę można rozpatrywać co najmniej w dwóch aspektach: po pierwsze jako pewnego rodzaju działalność, czynność faktyczną, po drugie zaś — jako określoną instytucję prawną lub system tych instytucji. W pierwszym przypadku kontrola będzie ujmowana z punktu widzenia naukowej organizacji pracy i nauki administracji, w drugim natomiast — w świetle nauki prawa, a zwłaszcza prawa administracyjnego. Kontrola jako instytucja prawna obejmuje więc szereg zagadnień prawnych, takich jak: tworzenie jednostek kontroli, prawem regulowana forma działania kontrolnych organów państwowych i społecznych, przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli, prawne rodzaje, środki i konsekwencje kontroli.[1]

Obydwa wspomniane aspekty kontroli wiążą się ze sobą, albowiem aby lepiej rozumieć kwestie prawne kontroli trzeba przede wszystkim poznać istotę działania kontrolnego, które w zasadzie nie zależy przy tym od tego, kto je wykonuje i czy wykonuje je wyłącznie, czy też przy okazji sprawowania innych funkcji.[2] Z drugiej strony prawo często określa dopuszczalność powoływania różnych jednostek kontrolnych dla potrzeb kierowania i zarządzania oraz ustala ich zakres kompetencji.

Problematyka kontroli jest ważnym zagadnieniem teoretycznym i praktycznym, tym bardziej że organizacja i funkcjonowanie naszego aparatu kontrolnego są jeszcze ciągle niezadowalające; dlatego też warto zwrócić uwagę przynajmniej na kilka najważniejszych kwestii z nią związanych.

I

Większość działań w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym ma charakter działań złożonych, to znaczy takich, które charakteryzują się pewnym cyklem następujących po sobie faz czy etapów niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu. Tego rodzaju działania teoria organizacji i zarządzania określa mianem cyklu zorganizowanego działania lub krótko — cyklu orga-

[1] Por. J. Homplewicz: *Kontrola administracji, Problematyka teoretyczna*, Kraków 1974, ss. 15—17.

[2] Por. tenże [w:] *Prawo administracyjne, Część ogólna*, pod red. W. Brzezińskiego, Kraków 1970, s. 79; oraz j.w. s. 13.

nizacyjnego.[3] Działaniem zorganizowanym będzie więc przykładowo kierowanie, zarządzanie, administrowanie, sprawowanie władzy. Istnieje przy tym wiele schematów cyklu zorganizowanego działania, począwszy od tych, które pozostawili prekursorzy naukowej organizacji pracy, H. Fayol, W. F. Taylor i H. le Châtelier, a skończywszy na współczesnych opracowaniach nauki organizacji i kierowania oraz nauki administracji, przy czym interesujące jest, że wiele elementów cyklu organizacyjnego niezmiennie powtarza się we wszystkich tych schematach. Na przykład etapy zorganizowanego działania według J. Zieleniewskiego to: a) uświadomienie (stwierdzenie) celów, b) planowanie (organizowanie toku działań), c) pozyskiwanie i rozmieszczanie zasobów potrzebnych do wykonania planu (organizowanie w znaczeniu statycznym), d) realizacja planu, e) kontrola realizacji[4], według zaś J. Kurnala elementami tymi są: a) przygotowanie działania, b) wykonanie (realizacja) i c) kontrola.[5]

Bardzo słusznie stwierdza J. Zieleniewski: „W gruncie rzeczy jest też mało istotną okolicznością, ile takich kolejnych faz się wyróżni. Można ich liczbę dość dowolnie pomniejszać, łącząc je w większe całości, lub zwiększać, dzieląc je na mniejsze fragmenty. Ważne jest w tym tylko, by nie zapomnieć o żadnym istotnym elemencie i rozumieć racjonalne związki między nimi.”[6] A takim istotnym elementem, powtarzającym się stale, jest właśnie kontrola, kontrolowanie.

Wszystkie fazy określonego, zorganizowanego działania mogą być przy tym wykonywane przez jeden organ lub osobę i wtedy fazy te silnie się ze sobą przeplatają, trudno uchwycić wyraźne granice między nimi; mogą też być niektóre z nich, a w szczególności kontrolowanie przekazywane innym jednostkom służącym wówczas na rzecz tych, które odpowiadają za całość działania zorganizowanego.

Na czym wobec tego polega to działanie cząstkowe zwane kontrolą, kontrolowaniem czy przeprowadzaniem kontroli i jaką pełni ono rolę w stosunku do całego zorganizowanego działania? Jest szereg prób określenia kontroli, najczęściej sprowadzających się do wyliczenia poszczególnych czynności składających się na działalność kontrolną. Spośród tego rodzaju określeń najbardziej rozbudowane jest ujęcie J. Gnoińskiego.[7]

Są też bardzo ogólne ujęcia, jak chociażby W. Brzezińskiego, który określa kontrolę jako „ogół czynności polegających na sprawdzaniu stanu faktycznego”.[8] Między tymi skrajnymi określeniami mieszczą się bardziej syntetyczne, a przy tym nie tak lapidarne definicje kontroli. Na przykład T. Rabska pojęcie kontroli określa jako „[...] sprawdzanie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analizowanie i ocenę oraz ustalanie wyników pokon-

---

[3] Por. J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 202 i n.; J. Kurnal: *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, ss. 193—196.

[4] Zieleniewski: *op. cit.*, s. 203 oraz tegoż: *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1969, s. 128.

[5] Kurnal: *op. cit.*, s. 195.

[6] Zieleniewski: *Organizacja...*, s. 202.

[7] Por. J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia teorii kontroli*, NIK, Warszawa 1973, ss. 25—26; tenże: *Próba określenia pojęcia i istoty kontroli*, „Kontrola Państwowa" 1972, nr 2, ss. 24—28.

[8] W. Brzeziński [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Jaroszyńskiego, *Część II*, Warszawa 1952, s. 165.

trolnych i wysuwanie odpowiednich wniosków"[9], zaś w literaturze radzieckiej kontrolę określa się między innymi jako „[...] ustalenie i analizę faktycznego stanu rzeczy, zestawienie (porównanie) stanu faktycznego z wyznaczonymi celami, ocenę kontrolowanej działalności i podjęcie środków dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości".[10]

Jak więc widać, najistotniejszym momentem w działaniu kontrolnym jest sprawdzanie określonych zjawisk faktycznych i prawnych. Ale kontrola nie ogranicza się jedynie do prostego rejestrowania pewnych faktów czy stanów prawnych. Zjawiska te muszą w procesie kontroli podlegać analizie, ocenie i porównywaniu z odpowiednimi modelami zaplanowanymi, optymalnymi, pożądanymi społecznie czy wynikającymi z przepisów prawnych. Ustalenie tego, co jest, i porównanie z tym, co być powinno, jest pewnym minimum, bez którego trudno byłoby nazwać określone działanie kontrolą, bowiem wynikiem kontroli musi być co najmniej możliwość stwierdzenia, że dane zjawisko jest lub nie jest zgodne z określającymi je wyznaczeniami. Jasne uświadomienie sobie tych wyznaczeń jest więc wstępną czynnością przed podjęciem właściwej kontroli.

Z drugiej strony charakterystyczne jest, że w wielu definicjach pojęcia kontroli akcentuje się moment stwierdzania i wykrywania uchybień, nieprawidłowości, niezgodności z wyznaczeniami. Tego rodzaju podejście może niekiedy w praktyce powodować takie skutki, że kontrola, która nie stwierdzi żadnych nieprawidłowości w określonym działaniu będzie uznana za złą i nieefektywną, a co najmniej „podejrzaną". Dlatego też bardzo słusznie podkreśla S. Kowalewski, że kontrola musi także notować, uwzględniać i przede wszystkim doceniać osiągnięcia.[11] Wyrażenie uznania, że coś jest wykonywane tak, jak być powinno, stanowi duży i skuteczny bodziec dla dalszego prawidłowego działania. A o tym czasami się zapomina, przywiązując nadmierną uwagę do drobnych, nieistotnych potknięć, co rzekomo ma świadczyć o wnikliwości kontroli, pomijając przy tym pozytywne, ważne efekty w kontrolowanej działalności.

Mimo to trzeba jednak przyznać, że najbardziej dostrzegalna i twórcza rola kontroli jest wówczas, gdy w wyniku jej przeprowadzenia zostaną stwierdzone pewne nieprawidłowości. Wówczas najgłębszy sens kontroli sprowadza się nie do samego wykrycia tych nieprawidłowości, ale do ustalenia przyczyn ich powstania, wskazania sposobów ich usunięcia i zapobiegania powstaniu podobnych niekorzystnych zjawisk w przyszłości. Tak pojmowana kontrola będzie czynnikiem usprawniającym określone procesy działania społecznego, gospodarczego, politycznego, państwowego, pozwalającym przezwyciężyć występujące jeszcze braki i dokonać zmian na lepsze. Jednocześnie kontrola będzie pełnić w stosunku do tych działań rolę służebną — pozwala oceniać, czy i jak wytyczone zadania są realizowane, stanowi rodzaj bariery naprowadzającej określone procesy działania na właściwe, zaplanowane tory, gromadzi materiały dla podejmowania różnych decyzji kierowniczych, jest podsystemem działań w szerszym systemie zorganizowanego działania. Inny-

[9] T. Rabska: *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1973, s. 230.

[10] M. S. Studienikina: *Gosudarstwiennyj kontrol w sferie uprawlenija*, Moskwa 1974, s. 7.

[11] Por. S. Kowalewski: *Przełożony — podwładny, W świetle teorii organizacji*, Warszawa 1974, s. 352.

mi słowy, kontrola nie jest więc działalnością samoistną, pierwotną, ale stanowi funkcję kierowania, zarządzania, administrowania, sprawowania władzy. Pogląd ten można uznać za powszechny w literaturze dotyczącej problematyki kontroli w świetle naukowej organizacji pracy, teorii kierownictwa i zarządzania oraz nauki administracji i organizacji pracy w administracji państwowej.[12]

Niekiedy też same przepisy prawne podkreślają rolę kontroli jako integralnego elementu zarządzania i kierowania.[13] Ten charakter kontroli jest przy tym niezależny od tego, czy wykonuje ją bezpośrednio organ kierowniczy, czy też posiada on dla spraw kontroli odrębną komórkę organizacyjną. W obu przypadkach kontrola ma służyć ułatwieniu, usprawnieniu i w ogóle umożliwieniu sprawowania kierownictwa.

Z punktu widzenia prawnego sytuacja może wyglądać jednak nieco inaczej — podstawowe i bezpośrednie zadania kontroli nie muszą wprost i nierozerwalnie łączyć się z kierowaniem, administrowaniem, sprawowaniem władzy. Zwraca na to uwagę m. in. Z. Leoński wskazując, że istnieje szereg instytucji kontrolnych, które jako element zorganizowanego działania mają charakter wtórny.[14] I tak niewątpliwie kontrola administracji w drodze instancji, sądowa kontrola administracji, prokuratorska kontrola przestrzegania prawa mają na celu w pierwszym rzędzie ochronę praworządności i ochronę praw obywatela; jeśli przy okazji wpłyną na usprawnienie procesu administracji będzie to już dodatkowe zadanie.

Kontrola jako niezbędny element działania zorganizowanego musi pozostawać w odpowiednich, rozsądnych proporcjach w stosunku do pozostałych elementów cyklu zorganizowanego działania; tylko wówczas kontrola będzie czynnikiem usprawniającym. Zarówno niedobór, jak i nadmiar kontroli są szkodliwe. Gorszy jest już, jak się wydaje, przerost kontroli, który nie pomagając wręcz utrudnia wykonanie określonego działania i może doprowadzić do „uodpornienia się” na kontrolę.[15]

Ponadto gdy kontrolę wykonuje wyodrębniona jednostka organizacyjna, musi istnieć wyraźne powiązanie między jej działalnością a ogniwem kierow-

---

[12] Por. w szczególności: Zieleniewski: *op. cit.*, ss. 477—480, oraz tegoż: *Organizacja zespołów ludzkich, Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1972, ss. 325—330; Kurnal: *op. cit.*, ss. 267—268; J. Dominiewski, J. Gnoiński: *Kontrola — funkcją kierowania i zarządzania*, „Nowe Drogi” 1972, nr 4, ss. 62—71; M. Klimas: *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1971, ss. 13—16; C. Paczuła: *Kontrola jako funkcja zarządzania przedsiębiorstwem*, Katowice 1972; J. Frąckiewicz: *Organizacja pracy i kierownictwa*, Warszawa 1967, ss. 187—189; R. Wiench: *Kontrola jako funkcja kierownictwa*, „Organizacja-Metodyka-Technika” 1967, nr 3; H. Koontz, C. O'Donnell: *Zasady zarządzania, Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969, s. 660; oraz J. Starościak: *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, ss. 354—357; Z. Leoński: *Nauka administracji*, Warszawa—Poznań 1972, s. 139; W. Dawidowicz: *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, ss. 26—29, 87—95; Studienikina: *op. cit.*, ss. 5—14; W. I. Turowcew: *Narodnyj kontrol w socjalisticzeskom obszczestwie*, Moskwa 1974, ss. 4, 9—12, 68.

[13] Por. np. uchwałę nr 191 Rady Ministrów z 10 IX 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych, (MP nr 48, poz. 309).

[14] Por. Z. Leoński: *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 69, przypis 16.

[15] Por. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1971, s. 356; J. Homplewicz: *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1965, nr 4; Zieleniewski: *Organizacja zespołów...*, ss. 328—329; A. Czermiński: *Zarys organizacji pracy i zarządzania w przedsiębiorstwie socjalistycznym*, Warszawa 1971, s. 269.

niczym; jednostka kontrolna musi jasno wiedzieć, komu służy, a kierownictwo rzeczywiście korzystać z informacji uzyskiwanych w wyniku kontroli. Ważne jest też, aby kontrola nie koncentrowała się przede wszystkim na przestrzeganiu formalnych wzorców, ale oceniała głównie wykonanie zadań, trafność wybranych metod i środków ich realizacji, gdyż wówczas daje ona kierownictwu możliwość inicjatywy i zaangażowania w dalszej działalności. Zasada ta jest szczególnie podkreślana na gruncie naukowej organizacji pracy i zarządzania, ale również w nauce administracji i nauce prawa administracyjnego zyskuje coraz bardziej na znaczeniu.[16] Oczywiście, przestrzeganie formalnych wzorców jest niezwykle istotne m. in. z punktu widzenia praworządności i ochrony interesów obywateli, tak że niekiedy kontrola jest specjalnie powoływana do tego, aby badać wyłącznie zgodność działania z tymi wzorcami. Chodzi jednak o to, by wszędzie tam, gdzie kontrola może spełnić szersze zadania, nie ograniczała się jedynie do badania strony formalnej.

Badając jednak zgodność określonego działania z formalnymi wyznaczeniami, kontrola może postulować zarówno zmianę stwierdzonego stanu faktycznego, czyli tzw. regulację, jak i zmianę wyznaczeń, czyli korektę. W praktyce w 90% kontrola ogranicza się wyłącznie do tej pierwszej możliwości [17], co na pewno nie sprzyja usprawnieniu procesu kierowania, zarządzania czy administrowania.

Istnieje jeszcze więcej warunków prawidłowej i efektywnej kontroli, tu wyróżniono tylko te, które bezpośrednio wiążą się z rolą kontroli jako funkcją każdego szerszego, zorganizowanego działania.[18] Przestrzeganie, przynajmniej tych podstawowych jest niezmiernie istotne, gdyż w przeciwnym razie kontroli grozi wcale nie teoretyczne niebezpieczeństwo wyobcowania się, wykonywania jej jako „sztuki dla sztuki , przekroczenia społecznych kosztów ponad wartość efektów uzyskanych z działalności kontrolnej, grozi więc ze wszech miar niekorzystne zjawisko autonomizacji działań kontrolnych.[19]

II

Zwykle przy omawianiu problematyki kontroli porusza się też zagadnienie nadzoru, a w szczególności relacji między tymi dwoma pojęciami. Powszechnie uważa się, że nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, gdyż obejmuje on oprócz kontroli także prawo władczego, dyrektywnego wkraczania w działalność określonej jednostki w celu usunięcia stwierdzonych ewentualnie bra-

[16] Zwłaszcza J. Starościak konsekwentnie zwracał uwagę, że w stosunku do administracji państwowej kontrola powinna być przede wszystkim kontrolą wykonania zadań, kontrolą efektów osiąganych przez administrację i nawet przy kontrolowaniu strony formalnej działania administracji należy mieć na względzie, czy prawidłowość działania od tej strony (zgodność z formalnymi wzorcami) służyła wykonaniu właściwych zadań stojących przed administracją; por. Starościak: *Zarys...*, s. 355, oraz tegoż autora: *Prawo administracyjne*, s. 355, a także *Administracja — zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, ss. 305—312, oraz *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, ss. 163—164.

[17] Por. B. R. Kuc: *Autonomizacja działań kontrolnych — przyczyny i przeciwdziałanie*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania*, Warszawa 1974, ss. 235—236.

[18] Uwarunkowania te omawiają m.in.: Koontz, O'Donnell: *op. cit.*, s. 664 i n.; Kowalewski: *op. cit.*, s. 350; B. R. Kuc: *Nie tylko z punktu widzenia kontroli*, „Przegląd Organizacji" 1972, nr 7; K. Wierzbicki: *Uwarunkowania organizacyjne współdziałania stron w procesie kontroli*, „Organizacja-Metody-Technika" 1973, nr 10.

[19] Por. Kuc: *Autonomizacja działań kontrolnych...*, ss. 230—241.

ków i uchybień oraz zmiany kierunku jej działania.[20] Kontrola jest więc niezbędnym elementem nadzoru, ale wykonywanie kontroli nie upoważnia jeszcze do sprawowania nadzoru. Kontrola dostarcza nadzorowi określonych materiałów i informacji, nadzór zaś zapewnia jej efektywność. Rozgraniczenie kontroli i nadzoru ma istotne znaczenie tylko wtedy, gdy jednostka wykonująca kontrolę nie została wyposażona w uprawnienia nadzorcze. Wtedy to bowiem często zachodzi konieczność ustalenia, gdzie kończy się kontrola, a zaczyna nadzór, jakimi uprawnieniami może jeszcze dysponować organ kontrolny, a jakie są już zastrzeżone dla organu nadzorczego. Idzie o to, że również organ kontrolny może niekiedy posiadać pewne uprawnienia o charakterze władczym, zapewniające kontroli większą skuteczność, takie jak możliwość nakładania kar pieniężnych, wydawania zarządzeń doraźnych, wiążących zaleceń pokontrolnych, orzeczeń o odszkodowaniu. Służą one dla doraźnego likwidowania skutków stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, a w przypadku kar pieniężnych oddziałują prewencyjnie. Są to pewne dodatkowe uprawnienia, nie wynikające z samej istoty kontroli, dla których musi istnieć odrębna podstawa prawna, ale nie kwalifikują one jeszcze organu kontrolnego jako organu nadzorczego. Nadzór wiąże się bowiem, oprócz możliwości trwałego wpływania w sposób dyrektywny na działalność określonych jednostek, także z ustrojowym powiązaniem na zasadach nadrzędności — podporządkowania między organem nadzorującym i nadzorowanym. W konsekwencji organ nadzorujący ponosi w pewnym stopniu odpowiedzialność za działania organów niższych stopni.[21] Dalej nadzór jest przede wszystkim pojęciem prawnym; to prawo przewiduje środki nadzoru i przesłanki ich zastosowania przez organ nadzorczy. Samo stwierdzenie, że dany organ sprawuje funkcje nadzorcze jest niewystarczające i zawsze przepis prawa musi określać środki, jakie z tego tytułu mu przysługują. Istota kontroli natomiast zawiera się głównie w jej przedmiotowym ujęciu, zaś organ kontroli z reguły sam ustala sobie i dobiera środki, przy których pomocy wykonuje kontrolę, chyba że chodzi o wymienione wyżej środki o charakterze władczym, dla których również musi istnieć odrębna legitymacja prawna. Z funkcji nadzoru wynika jednak bezpośrednio możliwość i obiektywna konieczność prowadzenia kontroli, aby stosując weryfikujące i korygujące środki nadzoru nie działać po omacku, mieć wyczerpujący i jasny obraz działalności jednostek podlegających nadzorowi. Stąd też organ nadzorczy jest jednocześnie organem kontroli, ale nie odwrotnie. Nadzór jest więc czymś więcej niż kontrolą, a przy tym mówiąc o nadzorze ma się najczęściej na myśli właśnie te ponadkontrolne uprawnienia organu nadzorczego, określające jego szczególną rolę i pozycję. Fakt, że w przypadku sprawowania nadzoru kontrolowanie przeplata się z innymi czynnościami i czasem trudno jest precyzyjnie wyodrębnić, kiedy wykonuje się czynności kontrolne, a kiedy inne czynności związane z nadzorem, nie ma większego znaczenia, zgodnie z zasadą, że komu wolno czynić więcej (nadzorować),

---

[20] Por. na ten temat m.in.: J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, ss. 12—14, oraz tegoż *Prawo administracyjne*, s. 357 i n.; M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych, Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961, s. 161; J. Szreniawski: *Kształtowanie się funkcji prezydium rady narodowej*, Lublin 1972, ss. 166—179; Leoński: *Pojęcie kontroli społecznej*..., s. 6; S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji państwowej*, Toruń 1971, ss. 8—17; Dawidowicz: *Zagadnienia teorii organizacji*..., ss. 26—29.

[21] Por. Starościak: *Prawo administracyjne*, s. 358; Brzeziński: op. cit., s. 165.

temu wolno czynić też mniej (kontrolować). Ważne jest natomiast uświadamianie sobie granic kompetencji wynikających z nadzoru.

Trafnie zatem zauważa S. Jędrzejewski: „Posługiwanie się w nauce i praktyce prawnej zarówno pojęciem kontroli, jak i nadzoru jest oczywiście słuszne i konieczne. Chodzi o to, by stosowanie tych terminów następowało w sposób swiadomy, celowy, z uwzględnieniem swoistej treści tych pojęć i by treść ta prawidłowo była odczytywana."[22] Tymczasem w ustawodawstwie polskim samo pojęcie nadzoru występuje w różnych znaczeniach: 1) jako element struktury organizacyjnej aparatu państwowego — nadzór organów wyższych szczebli nad organami szczebli niższych, w tym także tzw. nadzór zwierzchni; 2) używane jest na oznaczenie pewnej funkcji administracyjnej, określonego zadania organów administracji państwowej. Nie sprzyja to niewątpliwie jasności i jednoznaczności w kwestii pojmowania instytucji nadzoru, dlatego też temat ten ciągle jest aktualny, a ze względu na znaczenie dla ustroju i funkcjonowania aparatu państwowego wymaga szerszego opracowania. Dla ścisłości trzeba tu dodać, że rozróżnienie nadzoru i kontroli jest istotne i występuje przede wszystkim na gruncie prawnym. Z punktu widzenia naukowej organizacji pracy i zarządzania pojęć tych używa się bowiem zamiennie, nadzór traktuje się jako formę działania kontrolnego.[23]

Zagadnienie wzajemnych relacji między kontrolą i nadzorem odmiennie przedstawia się w ujęciu nauki radzieckiej. Dodatkowo komplikuje problem istnienie w Związku Radzieckim prokuratorskiego nadzoru przestrzegania prawa, który w istocie oznacza, w naszym rozumieniu, kontrolę legalności działania aparatu państwowego. Swego czasu, uznając nadzór za wyłączną prerogatywę prokuratury, odmawiano niekiedy w ogóle funkcji nadzorczych organom zarządzania.[24] W dalszych jednak pracach podkreślono, że również w działalności organów zarządu państwowego występuje podobny rodzaj czynności sprawdzających, który można nazwać nadzorem, nadzorem administracyjnym, w odróżnieniu od prokuratorskiego.

Czym wobec tego jest nadzór administracyjny w stosunku do kontroli w świetle aktualnej doktryny radzieckiej? Otóż odrębność między administracyjnym nadzorem i kontrolą widzi się przede wszystkim w zakresie obejmowanej działalności sprawdzającej oraz specyfice metod i form, w jakich się ona przejawia.[25] Kontrola nie ogranicza się do badania zgodności z prawem określonego działania, ale także interesuje się, czy prawidłowo, celowo i efektywnie dana jednostka wykorzystała wszystkie pozostające w jej dyspozycji środki i uprawnienia.

Natomiast cechą administracyjnego nadzoru jest to, że właśnie ogranicza sferę zainteresowania tylko do sprawdzania legalności działania badanej jednostki. Tak więc nadzór jest swego rodzaju zawężoną kontrolą, jednakże zawężoną tylko co do sfery swego zainteresowania. W tym bowiem zakresie nadzór posiada wszystkie kompetencje kontroli, a w szczególności możliwość

[22] Jędrzejewski: *op. cit.*, s. 16.

[23] Por. np. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia...*, ss. 36—38; Zieleniewski: *Zasady organizacji pracy...*, s. 140, oraz tegoż: *Organizacja zespołów...*, ss. 325—327; Dawidowicz: *op. cit.*, ss. 26—29.

[24] Por. S. G. Berezowska: *Prokurorskij nadzor zakonnosti prawowowych aktow organow uprawlenija w SSSR*, Moskwa 1959, s. 19. Trzeba przy tym pamiętać, że organy zarządzania w ZSRR, to przede wszystkim organy administracji państwowej.

[25] Por. Studienikina: *op. cit.*, ss. 17—20.

wpływania na działalność badanych jednostek. Trzeba jednak zaznaczyć, iż wyrażany też bywa pogląd, że organy nadzoru, w odróżnieniu od organów kontroli, nie posiadają prawa ingerencji w operatywną działalność aparatu państwowego.[26] Stanowisko to wynika, jak można sądzić, z pojmowania nadzoru administracyjnego tak, jak prokuratorskiego, gdzie organy nadzoru prokuratorskiego, jako nie wchodzące w system organów zarządzania, nie dysponują środkami władztwa administracyjnego. Coraz powszechniejszy wydaje się jednak pogląd, że administracyjny nadzór, chociaż nieco bardziej ograniczony w środkach oddziaływania na jednostki podlegające nadzorowi (w porównaniu z kontrolą), posiada kompleks władczych uprawnień, które w niezbędnych wypadkach mogą być wykorzystane dla właściwego wykonywania funkcji zarządzania.[27]

Można więc stwierdzić, że w literaturze radzieckiej, odwrotnie niż u nas, kontrola jest pojęciem szerszym od nadzoru; kontrola korzysta z większych pełnomocnictw, zwłaszcza co do możliwości stosowania różnego rodzaju władczych środków korygujących. W istocie więc kontrola spełnia te funkcje, które my nazywamy nadzorem. Patrząc jeszcze dalej, gdy idzie o pojmowanie kontroli i nadzoru oraz odgraniczanie tych pojęć, w literaturze państw socjalistycznych spotkać można dość znaczne odrębności.[28]

Zagadnień związanych z kontrolą jest dużo więcej. Z konieczności więc ograniczono się do omówienia istoty działania kontrolnego oraz wskazania zasadniczych związków między kontrolą i jednym z ważniejszych pojęć prawa administracyjnego — nadzorem, w przekonaniu, że uwagi te przyczynią się do lepszego rozumienia ważnych funkcji, które ma do spełnienia kontrola.

РЕЗЮМЕ

Проблемы контроля можно рассматривать по крайней мере в двух аспектах; во-первых, как своего рода деятельность, фактическое дело, а во-вторых, как определенный правовой институт или система этих институтов. В первом случае это будет так называемая предметная или функциональная трактовка, а во-втором — конституциональная или носящая характер правового института.

В работе рассматриваются некоторые вопросы контроля, понимаемого в функциональном смысле. В этом смысле контроль является необходимым элементом каждой широкой, организованной деятельности, а также функцией руководства, управления, администрирования или осуществления власти. При этом контроль должен видеть в деятельности не только недочеты, но и учитывать и оценивать успехи, ведь только тогда он может дать нам объективную картину действительности. Кроме того, правильный контроль должен носить характер, инспирирующий и улучшающий определенные процессы организованной деятельности.

С понятием контроля связано понятие надзора. В польской юридической литературе существует взгляд, что надзор является более широким понятием, чем контроль, т. к. кроме контроля оно охватывает право властного, директивного вмешательства

[26] Por. *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1970, s. 232; *Gosudarstwiennyj i obszczestwiennyj kontrol w SSSR*, Moskwa 1970, s. 180.

[27] Por. Studienikina: *op. cit.*, s. 19.

[28] Por. J. Borkowski, E. Smoktunowicz: *Kontrola działania administracji*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973, s. 457 i n.

в деятельность определенной единицы. Надзорный орган является одновременно органом контроля, а не наоборот. Иначе выглядит вопрос взаимоотношений между контролем и надзором в советской науке управления и административного права.

Главным стремлением автора статьи было показание сущности и основных обусловленностей контрольной деятельности.

SUMMARY

Problems of control can be considered at least in two different aspects: firstly, as a certain activity, a performed deed; and secondly, as a definite legal institution or a system of institutions. In the former case there is the so-called objective or functional conception of control, in the latter — organizational or institutional conception.

The paper deals with some problems of control understood functionally. In this sense control is an indispensable element of any wider, organized activity; it is a function of any authority, management, administration, exercise of power. It should be added that such control should concentrate not only on failures in activity but also appreciate achievements, because only then can it arrive at an objective estimate of reality. Besides, proper control should act as inspiration and should help to make organized action more efficient.

The problem of control is related to the concept of supervision. In Polish literature of the subject it is generally assumed that supervision is a broader concept than control, as it includes — beside control — also the right of authoritative, directional intervention in the activity of a certain individual. The supervising organ is simultaneously an organ of control, but not inversely. The problem of mutual relationship between control and supervision is treated differently in the science of management and administrative law in the U.S.S.R.

The article aims at the presentation of the essence and significance of controlling activity as well as of the conditions determining it.